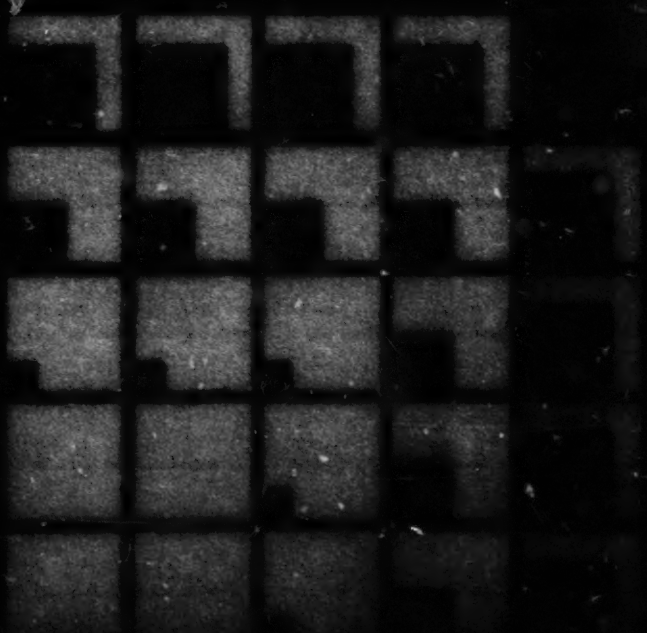
PRIVATISATION de Sociétés d'État

ORIENTATIONS ET PERSPECTIVES



Québec

86-02716/

PRIVATISATION DE SOCIETES D'ÉTAT

Orientations et perspectives

Ministère des Finances
Ministre délégué à la Privatisation

Février 1986

Édition réalisée et distribuée:
Direction des communications du
ministère des Finances

(418) 643-4426

Graphisme de la couverture:
Communications graphiques
André Fournier Inc.

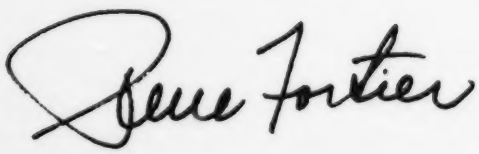
© Gouvernement du Québec
Dépôt légal -- 1er trimestre 1986
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-12920-2

L'engagement et la volonté manifestés par le gouvernement du Québec ont amené une dynamique de changement pour rendre le Québec plus compétitif et façonner son avenir.

Ces changements, amorcés par les nouvelles politiques de développement économique, veulent permettre une forte croissance, assainir les finances publiques et accroître l'efficacité de la gestion de l'État.

A cette fin, le processus de réorientation et de privatisation s'inscrit dans un programme d'action cohérent visant à donner une plus grande place à l'initiative individuelle par le biais de la rationalisation de sociétés d'État du gouvernement du Québec.

Le ministre délégué à la
Privatisation,



Pierre Fortier

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE 3

INTRODUCTION 9

- LES EXPÉRIENCES BRITANNIQUE ET CANADIENNE 13

  . L'expérience britannique 14
  . L'expérience canadienne 14
  . Des observations utiles au Québec 15

LES SOCIÉTÉS D'ÉTAT DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC 17

ORIENTATIONS ET PRINCIPES DIRECTEURS 29

- UNE PLUS GRANDE PLACE AU SECTEUR PRIVÉ 31

- L'OBJECTIF STRUCTUREL A PRIORITÉ SUR L'OBJECTIF FINANCIER 32

- UNE APPROCHE PRAGMATIQUE 33

- DES RÈGLES RECONNUES 34

- UN TRAITEMENT ÉQUITABLE 35

  . Les coûts de financement 36

  . Les déséquilibres opérationnels 36

- DES CONCURRENTS LOYAUX ET PERFORMANTS 37

LA DÉMARCHE 39

- LA DIRECTION DU PROCESSUS 41

  . Le comité aviseur 41
  . Le groupe de travail 41

- LES COMITÉS CONJOINTS 42

- UN PROCESSUS EN DEUX PHASES 43

  . Phase I: L'examen des options stratégiques 43
  . Phase II: La réalisation 44

CONCLUSION 47

TABLE DES MATIÈRES

LES ANNEXES

ANNEXE 1: Les tableaux 53

Tableau 1: INDICATEURS ÉCONOMIQUES ET SECTEUR PUBLIC - GOUVERNEMENT DU QUÉBEC 55

Tableau 2: INDICATEURS ÉCONOMIQUES DES PAYS DE L'O.C.D.E. . 56

Tableau 3: INVESTISSEMENTS DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT - GOUVERNEMENT DU QUÉBEC 57

Tableau 4: INVESTISSEMENTS DU SECTEUR PUBLIC - GOUVERNEMENT DU QUÉBEC 58

Tableau 5: ENTREPRISES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC - DONNÉES FINANCIÈRES ET ÉCONOMIQUES AU 31 MARS 1984 59

Tableau 6: ENTREPRISES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC - DONNÉES FINANCIÈRES ET ÉCONOMIQUES AU 31 MARS 1985 60

ANNEXE 2: Sommaire des expériences britannique et canadienne de privatisation 61

- L'EXPÉRIENCE BRITANNIQUE 63

  . Le contexte 63
  . Les objectifs et la démarche 64
  . Les résultats 66

- L'EXPÉRIENCE CANADIENNE 68

  . Le contexte 68
  . Les objectifs et la démarche 69
  . Les résultats 70

LES GRAPHIQUES

Graphique 1: DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES EN POURCENTAGE DU PIB 23

Graphique 2: INVESTISSEMENTS DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT EN POURCENTAGE DU PIB 25

INTRODUCTION

Le gouvernement du Québec amorce une démarche de réorientation et de privatisation de ses sociétés d'État, dans le cadre d'un réexamen complet du rôle de l'État dans l'économie. À la lumière de la philosophie politique du gouvernement qui tient compte de la situation économique et sociale actuelle de la province, une analyse spécifique de la situation de chaque société d'État déterminera s'il y a lieu d'en maintenir le statut et d'en réorienter la mission.

En somme, le mandat que le gouvernement a reçu de la population en décembre 1985 impose un virage très clair par rapport aux politiques économiques traditionnelles. On a pu justifier par le passé un interventionnisme relativement poussé du gouvernement du Québec dans la production de biens et services généralement dévolus au secteur privé.

Dans les années 1960, on voulait doter le Québec d'une infrastructure économique et managériale pour lui permettre d'occuper la place qui lui revenait dans l'espace économique nord-américain. La présence gouvernementale se substituait aux carences d'un secteur privé où les Québécois francophones étaient sous-représentés. Aujourd'hui, la réalité est très différente. Le Québec de 1986 reflète le rattrapage des vingt-cinq dernières années de la Révolution tranquille. Une nouvelle classe managériale francophone s'est imposée dans divers secteurs de l'économie. Un nombre record d'entreprises dynamiques ont percé, comme en témoignent les nouvelles inscriptions à la Bourse de Montréal. En fait, il est de plus en plus difficile de justifier l'interventionnisme du gouvernement au nom des carences de l'entrepreneurship québécois.

Par ailleurs, on assiste à une remise en question des sociétés d'État dans la majorité des pays industrialisés.

INTRODUCTION

Après les tumultes des quinze dernières années, le nouvel ordre économique international qui s'implante graduellement dicte sa loi d'airain aux gouvernements. La croissance économique repose davantage sur des gains d'efficacité. Peu de pays peuvent désormais se payer le luxe d'un secteur étatisé peu dynamique et habitué à se renflouer financièrement à même les fonds publics. Il n'est pas surprenant que la privatisation des sociétés d'État soit devenue, en l'espace de quelques années, un leitmotiv politique dans la plupart des pays industrialisés. L'expérience anglaise a démontré que la remise au secteur privé des sociétés d'État pouvait être un outil précieux en ce sens. Les gouvernements ne peuvent plus absorber les besoins de fonds des sociétés d'État gonflés par de trop nombreux déficits. Ce sont les deux motifs qui, au Québec comme ailleurs, justifient l'amorce d'un exercice de privatisation. Bref, le Québec s'inscrit dans un mouvement mondial de restructuration économique qui vise une plus grande efficacité et mise sur le dynamisme entrepreneurial.

La philosophie du gouvernement établit son rôle économique comme un catalyseur dont la fonction première est de créer des conditions propices à l'entrepreneurship et à la croissance. Au-delà de l'intention immédiate de retourner au secteur privé des activités qui peuvent y être entreprises de façon plus efficace, la privatisation vise aussi des objectifs structurels qui doivent améliorer et renforcer les secteurs clés de l'économie.

Pour atteindre ce but, le Premier Ministre du Québec a nommé un Ministre délégué à la Privatisation comme maître d'oeuvre du processus.

Le mandat du Ministre a été défini par le décret n° 2653-85 du 13 décembre 1985 lequel stipule:

> "QUE, conformément à l'article 9 de la Loi sur l'exécutif (L.R.Q., chap. E-18), le ministre délégué à la Privatisation soit chargé, sous la direction du ministre des Finances, de revoir et analyser le rôle des entreprises d'Etat dans un contexte socio-politique marqué par la réduction de l'importance du rôle de l'Etat dans l'économie et par une confiance accrue dans les valeurs d'entrepreneurship, l'initiative individuelle et les mécanismes du marché pour assurer la croissance économique du Québec et que, à ce titre, il soit chargé, à l'aide d'un comité constitué à cette fin, de:
>
> - établir les critères, devant justifier le maintien des entreprises d'Etat actuelles ou la création de nouvelles entreprises d'Etat;
>
> - déterminer, selon ces critères, les sociétés d'État actuelles dont l'état devrait se départir pour les transférer au secteur privé en tout ou en partie;
>
> - établir des priorités parmi les entreprises dont la privatisation est recommandée;
>
> - définir la procédure, les modalités et le programme de mise en oeuvre de la privatisation des entreprises ainsi identifiées;
>
> - superviser l'opération privatisation et s'assurer qu'elle s'effectue dans les meilleurs intérêts du gouvernement à titre de propriétaire."

LES EXPÉRIENCES BRITANNIQUE ET CANADIENNE

Le Québec bénéficie d'un avantage marqué dans l'amorce du processus de privatisation puisque plusieurs gouvernements ont déjà engagé une telle démarche. Dans quelque trente pays, des politiques de privatisation sont en application et deux d'entre elles ont particulièrement retenu l'attention.

Le Royaume-Uni est reconnu comme le leader en cette matière. Ce gouvernement a entamé une privatisation des sociétés de la Couronne il y a sept ans et a accumulé une expertise indéniable. Quant au Canada, le gouvernement fédéral a lancé un programme de privatisation en 1983 et l'expérience y est aussi riche d'enseignements.

L'approche de ces deux gouvernements a été examinée et des rencontres ont eu lieu avec les responsables des programmes. Les commentaires qui suivent résument ces expériences dont on retrouvera une analyse plus détaillée en annexe.

L'expérience britannique

L'expérience du Royaume-Uni est une source d'information considérable. Depuis 1977, quinze entreprises ont été privatisées dans ce pays et huit autres le seront d'ici deux ans. Au terme de cet exercice, 600 000 emplois auront été transférés au secteur privé. La privatisation a eu des effets d'entraînement importants sur l'économie britannique, particulièrement au niveau de l'impact industriel, du renforcement des structures de l'économie et de la hausse de l'efficacité des entreprises dénationalisées.

L'expérience canadienne

La plupart des entreprises industrielles susceptibles d'être privatisées se retrouvent sous la C.D.I.C. (Corporation de développement de l'industrie canadienne). À l'hiver 1984-1985, le nouveau gouvernement conservateur constituait un Secrétariat à la privatisation, sous l'autorité d'un comité ministériel dirigé par le Président du Conseil du trésor, afin de coordonner et de le conseiller sur l'ensemble des opérations.

L'expérience canadienne s'est amorcée dans un contexte de partage de responsabilités entre les deux centres d'initiatives, soit la C.D.I.C. et le Secrétariat à la privatisation.

Des observations utiles au Québec

Les échanges avec des responsables de Londres et d'Ottawa et la revue exhaustive d'une abondante littérature sur le sujet permettent de dégager les observations suivantes quant aux critères de succès d'un exercice de privatisation.

a) Les nombreuses difficultés inhérentes au processus de privatisation font en sorte que l'appui du public est essentiel au succès de l'opération. La qualité technique des dossiers est importante, mais ne suffit pas. Tous les analystes s'entendent sur la nécessité de bien informer le public et les différentes clientèles touchées par un processus de privatisation.

b) Le public est plus intéressé par les aspects structurels d'une privatisation, le "pourquoi" et les "impacts" que par les aspects techniques et financiers. Il est essentiel de justifier adéquatement les orientations proposées.

c) Dans une perspective gouvernementale, la privatisation est un processus intégré qui porte sur plusieurs sociétés.

d) La bonne gestion d'intérêts divergents, en concurrence pour obtenir le contrôle d'une société, contribue au succès de l'expérience. La privatisation d'une société peut intéresser plusieurs groupes qui se concurrencent et chacun tentera de rallier à sa position le plus d'appuis possibles. Il importe donc de se mettre à l'abri de tout conflit d'intérêts éventuel

et de s'assurer que l'enchère finale pour une société se fera selon des critères objectifs.

e) La gestion du processus demande que le gouvernement détermine clairement le type de solution recherchée pour une société et son option stratégique, avant d'annoncer publiquement sa privatisation.

LES SOCIÉTÉS D'ÉTAT DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

Au Québec, le nombre de sociétés d'État et d'organismes apparentés se chiffre à plus de soixante. Le secteur industriel et commercial comprend une quinzaine de sociétés d'État aux caractéristiques relativement diversifiées.

Un bref aperçu historique nous révèle que la création de la première société d'État au Québec remonte à 1921: la Commission des liqueurs, devenue en 1971 la S.A.Q. (Société des alcools du Québec). Sa création s'articulait autour d'un objectif d'ordre moral plutôt qu'économique.

En 1943, une deuxième société d'État fut implantée: la R.S.Q. (Raffinerie de sucre du Québec). Son objectif était d'abord d'exploiter une raffinerie de sucre de betteraves. En 1983, elle se lançait dans la commercialisation du sucre blanc au détail.

En 1944, Hydro-Québec fut créée pour assurer la production, le transport et la distribution d'électricité.

La Révolution tranquille a marqué par la suite une accélération dans la création des sociétés d'État.

Leur expansion est tributaire en quelque sorte de la philosophie économique qui a sous-tendu les politiques gouvernementales des vingt-cinq dernières années. En fait, le désir d'être "Maîtres chez nous" a été déterminant dans la création de la plupart d'entre elles. Les motifs spécifiques étaient variés: rapatrier les centres de décisions internes à la collectivité francophone, permettre à la société québécoise de contrôler, planifier et orienter son développement et son épanouissement, créer des institutions de grande taille pour accélérer le développement ou la

transformation des ressources naturelles, promouvoir le patrimoine et l'héritage culturel des Québécois, etc.

Cette nouvelle orientation fut concrétisée par l'établissement de l'Office de récupération forestière qui devenait en 1969 REXFOR (Société de récupération, d'exploitation et de développement forestier du Québec) et de la S.G.F. (Société générale de financement) qui, au début, constituait une entreprise à propriété mixte, mais devenait en 1973 entièrement publique.

En 1963, Hydro-Québec acquérait, de gré à gré, la plupart des entreprises hydro-électriques. Avec le temps, le mandat d'Hydro-Québec s'est élargi pour oeuvrer également dans la recherche, la promotion, la transformation et l'économie de l'énergie et dans tout domaine connexe ou relié à l'énergie hydro-électrique.

En 1964, Sidbec fut créée afin d'exploiter un complexe sidérurgique seule ou avec des partenaires.

En 1965, la Caisse de dépôt et placement du Québec fut établie, puis suivent deux sociétés dans le domaine des richesses naturelles: SOQUEM (Société québécoise d'exploration minière) la même année et SOQUIP (Société québécoise d'initiatives pétrolières) en 1969.

En même temps, furent créées les sociétés d'État suivantes: en 1967, l'Office du crédit industriel qui devenait, en 1971, la S.D.I. (Société de développement industriel) et la S.H.Q. (Société d'habitation du Québec) et en 1969, Radio-Québec et la S.A.O. (Société d'aménagement de l'Outaouais).

De 1970 à 1976, une nouvelle série de sociétés d'État s'est ajoutée: en 1970, Loto-Québec; en 1971, la S.D.B.J. (Société de développement de la baie James), la S.E.B.J. (Société d'énergie de la baie James) et la S.T.Q. (Société des traversiers du Québec); en 1975, SOQUIA (Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires), la Société de cartographie du Québec déjà privatisée et SOQUIJ (Société québécoise d'information juridique); finalement, en 1976, la Société du parc industriel et commercial aéroportuaire de Mirabel.

Les années 1976 à 1985 furent caractérisées par la création de Madelipêche en 1977; en 1978, la S.N.A. (Société nationale de l'amiante) et SODICC (Société de développement des industries de la culture et des communications); en 1980, la S.Q.A.E. (Société québécoise d'assainissement des eaux); en 1983, la S.Q.T. (Société québécoise des transports); en 1984, la S.I.Q. (Société immobilière du Québec); enfin, en 1985, la S.E.P.A.Q. (Société des établissements de plein air du Québec).

Ainsi, le nombre grandissant des sociétés d'État du gouvernement du Québec a accentué le poids et le rôle de l'État dans l'économie du Québec.

De la même façon, le secteur public a connu une expansion rapide ces vingt-cinq dernières années. À titre indicatif, les dépenses du gouvernement du Québec par rapport au P.I.B. (produit intérieur brut) atteignaient 25,9% en 1985 (voir le tableau 1 à la page 55).

Lorsqu'on ajoute les autres niveaux d'administration publique oeuvrant au Québec, le pourcentage dépasse maintenant 50% du P.I.B. (voir le tableau 3 à la page 57).

Pour l'ensemble du Canada, les dépenses des administrations publiques, par rapport au P.I.B., étaient estimées à 47,0% en 1983 alors que celles des pays de l'O.C.D.E. ne dépassaient pas 42,0% pour la même année (voir le tableau 2 à la page 56 et le graphique 1 à la page 23).

À cette forte présence gouvernementale, est venu s'ajouter le développement considérable des sociétés d'État québécoises. Les quinze plus importantes sociétés à vocation industrielle et commerciale emploient près de 26 000(1) personnes directement ou plus de 64 000 personnes si on compte le nombre d'emplois dans les filiales et la participation des sociétés mères dans différentes entreprises (plus de 20,0% de contrôle). Hydro-Québec, la S.G.F. et SOQUIA emploient à elles seules directement ou contrôlent des entités qui emploient au total 47 000 personnes. On retrouve près de 18 000 emplois directs à Hydro-Québec, 2 400 à la S.A.Q. et 3 400 à Sidbec, pour un total de plus de 23 000 personnes.

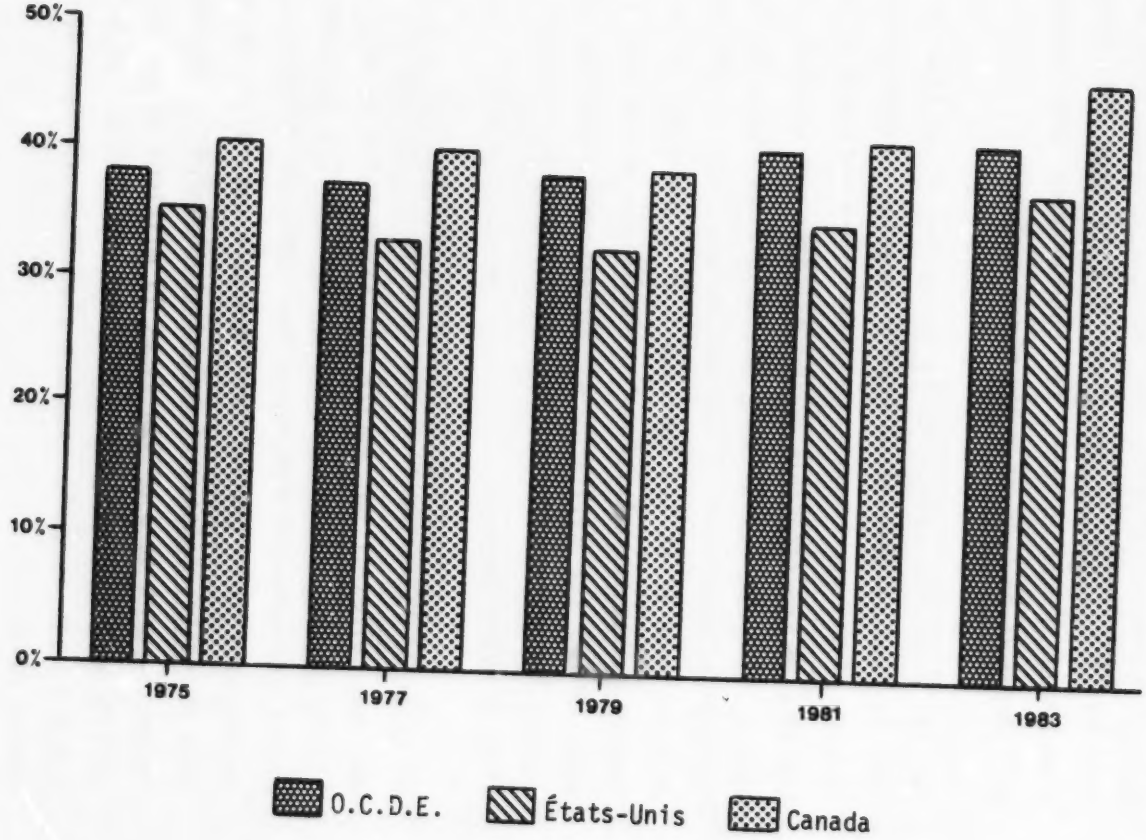
Des investissements des sociétés d'État par rapport aux investissements totaux étaient de 13,6% en 1975, ont atteint le record de 24,5% en 1978, puis ont chuté en 1985 à 12,5% (voir les tableaux 3 et 4 aux pages 57 et 58).

Les investissements sont surtout réalisés par Hydro-Québec puisqu'en l'excluant les pourcentages sont respectivement de 1,7% en 1975, 0,8% en 1978 et 2,3% en 1985.

(1) Compilation du ministère des Finances du Québec

Graphique 1

DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES
EN POURCENTAGE DU PIB



Quant au niveau des investissements des sociétés d'État par rapport au P.I.B., les parts sont de 3,1% en 1975, 3,5% en 1981 et 2,0% en 1985 (voir le graphique 2 à la page 25). Toujours à l'exclusion d'Hydro-Québec, les pourcentages sont respectivement de 0,4%, 0,2% et 0,4% pour les mêmes années.

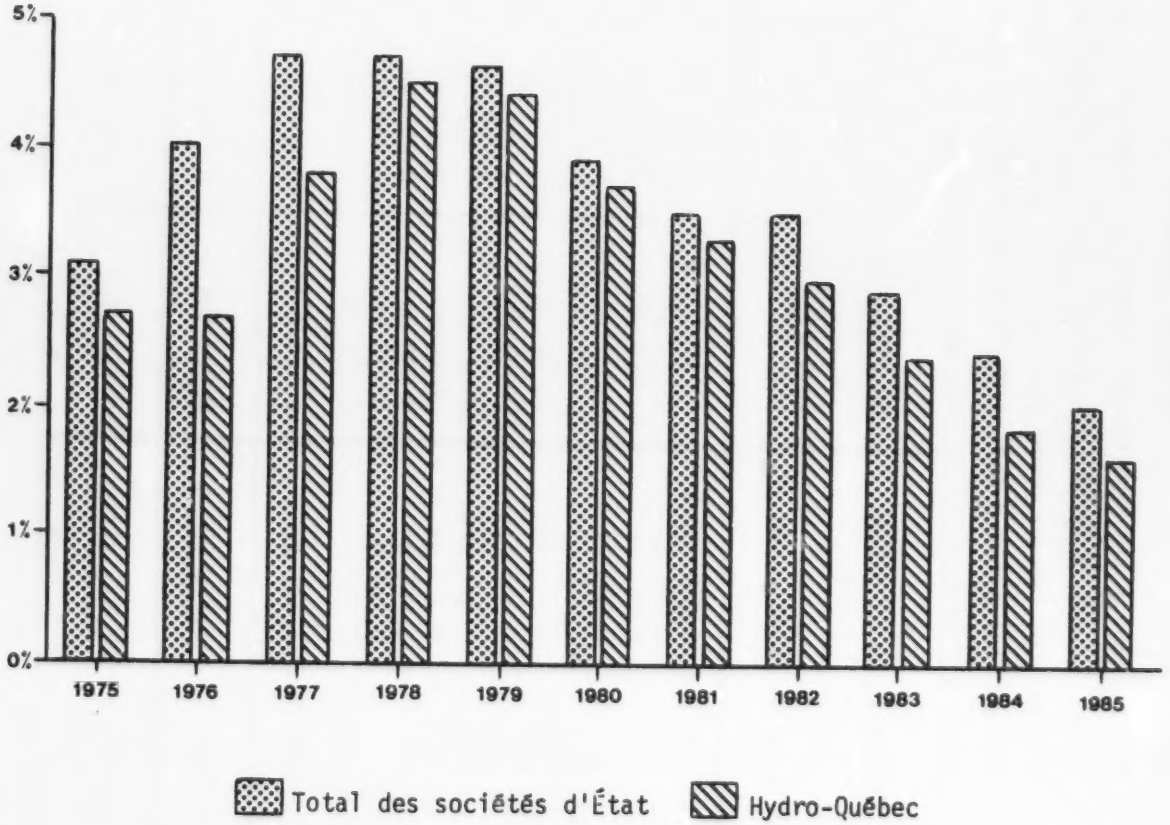
Par ailleurs, un aperçu de la situation financière au 31 mars 1985 des quinze sociétés d'État à vocation commerciale et industrielle révèle que l'avoir du gouvernement (placements du gouvernement plus les excédents accumulés) dans ces sociétés s'établissait à plus de 7 milliards de dollars et leurs dettes à long terme atteignent 19 milliards de dollars (voir le tableau sommaire à la page 27 et les tableaux 5 et 6 aux pages 59 et 60). On note cependant que l'excédent accumulé net qui se chiffrait au 31 mars 1985 à 1,2 milliards de dollars se transforme en déficit accumulé d'environ 900 millions de dollars, en excluant les résultats d'Hydro-Québec.

Au sujet de la rentabilité des sociétés d'État en 1985, on remarque que celles-ci ont montré un revenu total de près de 8 milliards de dollars et un bénéfice net de 319 millions, soit un profit équivalent à 4,0% (voir les tableaux 5 et 6). Cependant, en excluant Hydro-Québec comme monopole naturel et en gardant les deux monopoles fiscaux (S.A.Q. et Loto-Québec), les données sont respectivement de 3 milliards et 19 millions de dollars, soit un profit de 0,6%. On constate aussi que Sidbec, la S.N.A. et la S.D.B.J. ont accumulé ensemble plus d'un milliard de dollars en pertes nettes.

L'année 1984-1985 fut toutefois marquée par des pertes extraordinaires liées à la rationalisation des opérations de Sidbec et de la S.N.A.

Graphique 2

INVESTISSEMENTS DES SOCIETÉS D'ÉTAT
EN POURCENTAGE DU PIB



Enfin, parmi les quinze sociétés d'État figurant au tableau sommaire, sept d'entre elles ont connu un surplus et huit un déficit. Il est à noter que cette liste ne présage aucunement de l'avenir de ces sociétés dans le cadre du présent document. Elle est publiée à titre indicatif, pour faciliter la compréhension du texte et faire valoir l'état de la situation.

Tableau sommaire

PLACEMENTS, SURPLUS (DÉFICITS)
ACCUMULÉS ET AVOIRS NETS DU GOUVERNEMENT DU
QUÉBEC DANS CERTAINES SOCIÉTÉS D'ÉTAT

(en milliers de dollars)

SOCIÉTÉ D'ÉTAT	PLACEMENTS DU GOUVERNEMENT INSCRITS AU 31 MARS 1985	EXCÉDENTS OU (DÉFICITS) ACCUMULÉS AU 31 MARS 1985	AVOIR DU GOUVERNEMENT	
			31 mars 1985	31 mars 1984
Hydro-Québec*	4 374 109,0	2 136 541,0	6 510 650,0	6 365 203,0
Loto-Québec	170,0	41 930,0	42 100,0	29 181,0
R.S.Q.	36 000,0	(20 839,0)	15 161,0	17 491,0
S.A.Q.	30 000,0	68,0	30 068,0	41 613,0
Sidbec*	652 835,0	(836 209,0)	(183 374,0)	127 464,0
S.G.F.*	289 434,0	64 985,0	354 419,0	283 726,0
S.N.A.	96 594,0	(136 506,0)	(39 912,0)	34 629,0
SOQUEM	110 600,0	41 992,0	152 592,0	148 261,0
SOQUIP	203 900,0	10 750,0	214 650,0	167 168,0
REXFOR	79 430,0	9 989,0	89 419,0	86 894,0
S.Q.T.*	42 233,0	(35 524,0)	6 709,0	13 922,0
Madelipêche*	13 053,0	(3 511,0)	9 542,0	612,0
S.D.B.J.*	60 000,0	(59 280,0)	720,0	24 453,0
SEPAQ	-	-	-	-
SOQUIA	52 100,0	3 204,0	55 304,0	48 150,0
TOTAL	6 040 458,0	1 217 590,0	7 258 048,0	7 388 767,0
TOTAL SANS HYDRO-QUEBEC	1 666 349,0	(918 951,0)	747 398,0	1 023 564,0

* Au 31 décembre 1984

SOURCE: États financiers des sociétés d'Etat

ORIENTATIONS ET PRINCIPES DIRECTEURS

Quelques phrases tirées du discours d'ouverture de la première session de la 33e législature de l'Assemblée nationale du Québec témoignent de la volonté de changement qui est sous-jacente à la politique économique du gouvernement et dont le programme de privatisation constitue un élément important:

> "Le gouvernement est profondément convaincu que c'est d'abord au sein de l'entreprise que les travailleurs et les travailleuses, (...) trouveront un emploi stable, rémunérateur et valorisant. (...). C'est l'entreprise privée qui, au premier chef, fera que le Québec deviendra compétitif et concurrentiel."

> "Le gouvernement doit être de son temps. Il doit regarder l'avenir. Il doit s'adapter (...). L'État n'est plus et ne sera plus autant qu'avant le moteur privilégié du changement social. (...). Le gouvernement (...) va en conséquence développer une nouvelle attitude qui fera une place plus grande à l'initiative individuelle."

La privatisation s'établit dans un cadre structurel. Chaque société choisie fait l'objet d'un examen particulier et les solutions seront adaptées aux conditions spécifiques de chacune. Néanmoins, des règles communes doivent structurer la démarche de privatisation.

À cette fin, six principes directeurs ont été élaborés. Leur application définit une opération intégrée, malgré la très grande diversité des sociétés d'État. Ces principes sont les suivants.

UNE PLUS GRANDE PLACE AU SECTEUR PRIVÉ

La production commerciale de biens et services dans l'économie québécoise est du ressort du secteur privé, sauf en des circonstances exceptionnelles justifiées par l'intérêt public.

Tout motif ayant justifié une présence de l'État pour des raisons d'intérêt public doit être révisé périodiquement selon la stratégie industrielle du Québec qui doit évoluer avec le temps et s'adapter aux circonstances et situations. Ce motif peut devenir périmé et doit donc être modifié. Dans cette optique, les conditions qui ont contribué à la création d'une société d'État peuvent s'estomper.

Le gouvernement reconnaît à l'entreprise privée le rôle prioritaire de la production commerciale de biens et services de nature privée. Dans certaines circonstances, en cas de non-fonctionnement du marché et au nom de l'intérêt public, le gouvernement pourra se suppléer à l'entreprise privée pour la production commerciale de biens et de services. Mais, il revient au gouvernement de prouver la nécessité d'une telle intervention publique.

Un motif n'ayant plus sa raison d'être doit amener le déclenchement d'un processus de privatisation. À l'inverse, un motif qui demeure pertinent pourrait justifier le maintien du statut d'une société d'État. Par extension, la création de toute nouvelle société d'État ou de nouvelle filiale d'une société d'État doit être une action exceptionnelle et justifiée à partir de ce principe.

L'OBJECTIF STRUCTUREL A PRIORITÉ SUR L'OBJECTIF FINANCIER

La privatisation n'est pas une fin en soi. Lorsqu'elle s'impose, la privatisation d'une société d'État doit viser d'abord à renforcer la structure économique du Québec tout en assurant la présence québécoise dans les secteurs clés de l'économie. La réalisation d'une juste valeur pour les actifs ainsi transférés devra aussi être considérée.

Deux objectifs peuvent être poursuivis dans la privatisation d'une société. La contribution structurelle d'une démarche de privatisation sera généralement le premier objectif qui devra être atteint. Cependant, l'objectif financier ne pourra pas être négligé. Le gouvernement s'attardera à réaliser une juste valeur pour les actifs qui seront privatisés.

Ces deux objectifs ne sont pas nécessairement contradictoires. Mais l'atteinte du premier peut imposer des contraintes au second. Par exemple, pour des motifs structurants, les acheteurs éligibles d'une société d'État peuvent être limités à des entreprises dont le contrôle est entre les mains de citoyens québécois, ce qui peut exclure de l'enchère finale des acheteurs potentiels sous contrôle non québécois. De même, pour des motifs structurants, il peut être décidé qu'une société d'État ne pourra être vendue à un conglomérat industriel mais sera privatisée par voie d'émission publique pour en assurer l'autonomie corporative.

Cette hiérarchisation des buts poursuivis commande un processus de privatisation en deux étapes. D'abord, les contraintes structurelles sont arrêtées au nom de considérations stratégiques. Ensuite, la privatisation est mise en oeuvre. Dans le cadre des contraintes structurelles, la meilleure valeur est recherchée.

UNE APPROCHE PRAGMATIQUE

La privatisation doit se faire de façon pragmatique, cas par cas, et peut emprunter des voies multiples, selon les conditions spécifiques d'une société et de son industrie.

Plusieurs modes de privatisation peuvent être envisagés et s'avérer pertinents selon les circonstances. Certaines entreprises

pourront être vendues en recourant au marché public de l'épargne, ce qui peut impliquer aussi le choix de l'actionnaire de contrôle.

Peu d'entreprises publiques au Canada ne sont pas assujetties à des actionnaires de contrôle. Si la démarche vise, comme objectif structurel, une privatisation par voie d'émission publique, il est important de suivre de près les comportements des acheteurs intéressés à devenir des actionnaires de contrôle.

D'autres sociétés d'État pourront être vendues comme filiales ou fusionnées à d'autres entreprises pouvant être plus ou moins associées au secteur.

Enfin, la vente des actifs d'une société d'État entre plusieurs acheteurs pourrait parfois s'avérer être la meilleure solution.

DES RÈGLES RECONNUES

La privatisation est un processus public qui doit répondre aux normes d'équité et de divulgation qui s'appliquent aux compagnies publiques.

Les acquisitions et les fusions d'entreprises sont régies par la Loi sur les compagnies et la Loi sur les valeurs mobilières. Il existe actuellement un corpus de règles qui encadrent les comportements corporatifs lorsqu'il y a changement de statut des compagnies publiques. Ces règles touchent principalement la divulgation de l'information à l'ensemble des actionnaires et au traitement équitable de tous les actionnaires, particulièrement les actionnaires minoritaires. Il est clairement reconnu que la Loi sur les valeurs mobilières et une imposante jurisprudence régissent les comportements corporatifs, à la satisfaction des milieux intéressés.

Ce cadre juridique doit aussi prévaloir pour la privatisation de sociétés d'État puisque le gouvernement est impliqué comme vendeur. Il n'a pas pour autant à se conformer à des règles plus strictes. Le fait d'imposer des règles plus restrictives n'améliore pas la situation, d'autant plus qu'il n'y a pas, dans le cas des sociétés d'État, d'actionnaires minoritaires. En somme, le gouvernement entend suivre les règles du jeu dictées par les pratiques d'affaires courantes.

Le cadre juridique corporatif donne une marge discrétionnaire significative aux administrateurs dans leur décision. Ils sont tenus d'exercer leur jugement dans les choix complexes qui s'offrent. Cette marge de manoeuvre, le gouvernement doit aussi en bénéficier, comme vendeur.

Il va sans dire que le gouvernement devra aussi respecter le cadre juridique des sociétés d'État. À l'encontre des compagnies non étatiques, les sociétés d'État font généralement l'objet de lois spécifiques. La privatisation oblige le gouvernement à respecter les dispositions de ces lois constitutives.

UN TRAITEMENT ÉQUITABLE

Le gouvernement s'assurera que dans le cadre des rationalisations qui pourraient s'imposer, les employés, les communautés et, le cas échéant, les fournisseurs seront traités équitablement.

Certaines sociétés d'État sont en mauvaise situation financière. Un des motifs derrière la privatisation est de mettre fin à l'hémorragie financière de certaines d'entre elles dont les déficits sont absorbés par le Trésor public. Ces pertes financières

s'expliquent de deux façons: les coûts de financement et les déséquilibres opérationnels.

Les coûts de financement

Les coûts de financement des sociétés d'Etat sont souvent à l'origine de ces pertes. En effet, en raison du pouvoir d'emprunt du gouvernement, les sociétés supportent des taux élevés d'endettement. La privatisation entend corriger ces situations. Ces coûts de réorganisations financières sont un des aspects moins intéressant de la réalisation d'un exercice de privatisation. Il s'agit toutefois, dans le cas de certaines sociétés très endettées, de coûts inévitables.

Les déséquilibres opérationnels

Par contre, les pertes de certaines sociétés ne reposent pas uniquement sur des dépenses financières trop élevées. La plupart sont causées par des déséquilibres opérationnels. Il est vain de penser qu'une entreprise privée pourra subsister si elle n'apporte pas des correctifs à ses opérations déficitaires. Donc, pour plusieurs sociétés, des réorganisations opérationnelles s'imposent.

Le gouvernement peut laisser aux acheteurs la responsabilité de ces réorganisations et rationalisations. Il peut aussi faire ces rationalisations avant de les mettre sur le marché. Quelle que soit l'option retenue, le gouvernement ne peut se dérober face aux personnes et aux communautés qui seront affectées par la privatisation. La démarche ne libère pas le gouvernement de certaines obligations face à ces entités.

Pour assumer cette responsabilité, le gouvernement peut exiger, comme condition d'achat, qu'un niveau minimum d'emplois soit maintenu, que des communautés ou entreprises continuent de bénéficier de certaines ententes commerciales et s'assurer que, dans le cas de licenciements, les employés affectés soient traités de façon juste et équitable.

Dans la mesure où le gouvernement veut que les déficits des sociétés d'État cessent, il devient essentiel que leurs opérations puissent être rationalisées.

DES CONCURRENTS LOYAUX ET PERFORMANTS

Les sociétés d'État appelées à maintenir leur statut devront accomplir leur mission dans le cadre de critères rigoureux de performance et de règles strictes qui viseront à en faire des concurrents loyaux sur le marché.

Toutes les sociétés ne seront pas privatisées. Certaines ne le seront que partiellement. Celles qui seront maintenues seront examinées avec soin et, le cas échéant, feront l'objet d'une réorientation de leur mission. Toutefois, un nouveau cadre opérationnel sera défini pour l'ensemble des sociétés. D'une part, les critères de performance opérationnelle et financière seront explicités et resserrés. D'autre part, des règles de conduite leur seront imposées afin qu'elles ne bénéficient pas d'avantages indus sur les concurrents privés.

LA DÉMARCHE

La démarche de privatisation s'étendra sur plusieurs années et elle évoluera selon les circonstances et l'expérience acquise. Toutefois, l'examen des exercices de privatisation amorcés par d'autres gouvernements suggère que la démarche soit relativement bien encadrée au départ.

LA DIRECTION DU PROCESSUS

L'ensemble du processus de réorientation et de privatisation des sociétés d'État à caractère industriel et commercial a été confié au Ministre délégué à la Privatisation.

Toutefois, chaque ministre tuteur participe, conjointement avec le Ministre délégué à la Privatisation, à toutes les étapes inhérentes au processus de réorientation ou de privatisation des sociétés d'État dont il est responsable.

Pour assurer le succès du programme de réorientation et de privatisation, le Ministre délégué à la Privatisation est assisté d'un comité aviseur et d'un groupe de travail.

Le comité aviseur

Le Ministre délégué à la Privatisation est conseillé par un comité aviseur sur les principes, la démarche et les priorités du programme de privatisation. Les membres du comité sont nommés par le Premier Ministre.

Le groupe de travail

La direction des opérations relève d'un groupe de travail se rapportant au Ministre. Ce groupe de dix personnes au maximum est

formé de fonctionnaires du ministère des Finances et de conseillers externes.

LES COMITÉS CONJOINTS

Le processus de privatisation d'une société en particulier est dirigé par un comité conjoint. Cette direction du processus veut réconcilier l'expertise sectorielle des ministères tuteurs et l'expertise générique du processus acquise par le groupe de privatisation. De l'avis de ceux qui ont vécu l'expérience à Ottawa et à Londres, la gestion efficace de cette action conjointe est essentielle.

Le processus de privatisation s'amorce par la formation de ce comité. Après consultation avec le ministre de tutelle, le Ministre délégué à la Privatisation soumet au C.M.P.D.E. (Comité ministériel permanent de développement économique) le dossier d'une société d'État, avec recommandation d'entreprendre le processus d'examen. Sur approbation du C.M.P.D.E., l'exercice de privatisation de la société débute par la création d'un comité conjoint. Celui-ci est formé du ministre de tutelle et du Ministre délégué à la Privatisation qui le dirige. On y retrouve aussi des représentants des deux ministères et, selon les circonstances, un ou des représentants des sociétés d'État.

Le comité conjoint prend la relève du ministère tuteur sur toutes les questions reliées à la privatisation. De façon formelle, le ministre avise la société d'État concernée que, dorénavant, toutes les questions et opérations reliées directement ou indirectement à la privatisation de la société (telles une réorganisation majeure, une restructuration financière, la création de filiales, etc.)

doivent être avalisées par le comité conjoint qui devient l'organisme gouvernemental chargé des opérations.

UN PROCESSUS EN DEUX PHASES

Deux phases distinctes caractérisent le processus. Dans un premier temps, le gouvernement doit établir ses positions et décider ce qu'il veut faire avant d'amorcer la privatisation. Dans un deuxième temps, le gouvernement gère le processus lui permettant de procéder à des transactions. Cette opération en deux phases, telle que proposée, en favorisera le déroulement harmonieux. D'où l'importance de bien baliser, dans une première phase, ce processus d'affaires dans un marché régi par l'offre et la demande.

Phase I: L'examen des options stratégiques

La première phase de l'exercice de privatisation est l'examen des options stratégiques qui s'offrent à la société et au gouvernement selon les principes directeurs énoncés ci-dessus. Le comité conjoint examine s'il y a lieu de privatiser la société, de modifier son statut, de réorienter ses activités ou de maintenir le statu quo.

Le comité étudie, entre autres, les contraintes et problèmes particuliers associés à la privatisation de cette société. Il définit également l'ensemble des options ou scénarios possibles de privatisation. Par la suite, l'option retenue fera l'objet d'une recommandation. Un plan de réalisation sera alors élaboré en fonction de cette option. Les recommandations du comité sont consignées dans un rapport conjoint des deux ministres qui est soumis successivement au C.M.P.D.E. (Comité ministériel permanent de développement économique) et au Conseil des ministres.

Phase II: La réalisation

L'option approuvée par le Conseil des ministres sera exécutée sous la direction du Ministre délégué à la Privatisation et peut se réaliser selon l'une des trois formules suivantes:

- La privatisation, en tout ou en partie;

- La réorganisation suivie d'une privatisation;

- La réorientation.

La privatisation en tout ou en partie

La privatisation peut emprunter des voies multiples, selon l'option retenue. À titre d' exemple, elle pourrait comporter une offre publique, à l'intérieur de critères pré-définis (propriété québécoise, capitalisation minimale, structure financière de l'offre, participation des employés, etc.). La liste des soumissionnaires pourra être contingente et une ou deux rondes de soumissions pourront être planifiées. Les critères viseront à cerner les offres en fonction de l'objectif structurel retenu et à les placer sur une base comparable.

La réorganisation

Certaines réorganisations pourront s'avérer nécessaires préalablement à la démarche de privatisation. De telles réorganisations se feront sous la supervision du comité conjoint.

La réorientation

La réorientation des activités d'une société se fera habituellement par la préparation du plan d'entreprise. Quoique l'exercice demeurera sous la supervision du comité conjoint, la préparation du plan devrait normalement relever de la société d'État, dans le cadre des paramètres déterminés par le mémoire au Conseil des ministres approuvé à la fin de la phase I.

Une société pourrait nécessiter à la fois, et de façon successive, une réorganisation, une privatisation de certains actifs et la réorientation de certains de ses éléments résiduels.

Il est à noter que la passation d'une loi modifiant la loi constitutive d'une société pourra s'avérer nécessaire dans certains cas.

CONCLUSION

Le contexte socio-économique qui a amené la création des sociétés d'État au Québec est aujourd'hui bien différent. Qu'il suffise de mentionner le grand nombre de Québécois francophones présents dans des rôles de décideurs.

Le programme de privatisation envisagé se justifie donc par la reconnaissance de cette évolution et nécessite en conséquence une redéfinition du rôle de l'État dans l'économie.

L'approche de privatisation que le gouvernement privilégie se veut pragmatique et non idéologique. En d'autres termes, il s'agit d'une privatisation, cas par cas, qui vise d'abord à renforcer la structure économique du Québec tout en assurant la présence québécoise dans les secteurs clés de l'économie. L'objectivité du processus de privatisation est certes essentielle.

Il s'agit aussi d'un processus qui est soumis à un examen attentif de la part des milieux intéressés. L'élaboration de critères objectifs, à l'intérieur d'une politique cohérente de privatisation dont il a été question dans ce document, est donc nécessaire à la bonne gestion de ces intérêts.

En premier lieu, cette gestion d'intérêts s'identifiera dans la recherche d'un consensus au niveau du gouvernement et des dirigeants de la société concernée. La complexité du processus de privatisation et les nombreuses difficultés à surmonter en cours de réalisation nécessitent, à ce niveau d'intervention, un effort collectif et une volonté claire d'agir. L'expérience britannique est convaincante sur ce point, particulièrement en ce qui a trait aux dirigeants des sociétés privatisées qui envisageaient avec enthousiasme l'opportunité de relever les nouveaux défis offerts dans le transfert au secteur privé.

La privatisation met également en présence les intérêts de groupes en concurrence pour le contrôle de la société. Afin de maintenir le climat de confiance dans lequel doit se dérouler le programme de privatisation, il faut s'assurer que l'enchère finale pour une société se fasse selon des critères objectifs. Lorsqu'il sera jugé opportun de procéder par voie d'offre de vente d'actions au public, l'objectivité du processus sera assurée par les mécanismes juridiques et réglementaires qui seront prévus à cet effet.

La reconnaissance des intérêts des employés dans le processus de privatisation est importante. Notamment, la question des fonds de pension des employés doit faire l'objet d'un examen attentif.

La privatisation peut finalement mettre en jeu des intérêts, au niveau de la population ou du moins dans certains secteurs ou régions, pour le maintien de biens et services dont l'offre est non rentable pour la société privatisée. Dans cette situation, une des solutions possibles est d'inclure dans les conditions de vente une obligation quant au maintien de l'offre du bien et service en question. Cette solution implique nécessairement un ajustement en conséquence du prix de vente de la société. L'autre solution consiste à déterminer clairement le coût pour le maintien de l'offre du bien et service et à dédommager la société visée au moyen d'une subvention. Cette dernière solution a l'avantage de permettre et de préciser le débat sur l'opportunité de maintenir tel bien ou service.

En définitive, le gouvernement du Québec, qui se définit dorénavant comme catalyseur, a la ferme intention d'agir pour créer des conditions propices à l'entrepreneurship et à la croissance. La privatisation n'est pas une fin en soi, elle ferme la boucle sur l'intervention directe de l'État dans un grand nombre de secteurs et se doit elle-même d'être catalysante.

ANNEXE 1

Les tableaux

TABLEAU 1

INDICATEURS ÉCONOMIQUES ET SECTEUR PUBLIC

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Produit intérieur brut											
. en millions de $	39 715	46 671	50 575	56 553	62 977	70 312	80 015	84 009	90 432	97 631	104 905
. taux de croissance	12,1	17,5	8,4	11,8	11,4	11,6	13,8	5,0	7,6	8,0	7,5
Indice des prix à la consommation											
. indice	59,0	63,0	68,2	73,9	80,6	89,0	100,0	111,6	117,8	122,7	128,1
. taux de croissance	10,9	6,8	8,3	8,4	9,1	10,4	12,4	11,6	5,6	4,2	4,4
Dépenses du gouvernement du Québec											
. base budget administratif (en millions de $)	9 229	10 717	12 045	13 387	15 110	17 592	20 393	22 259	24 524	25 543	27 200
. taux de croissance	21,6	16,1	12,4	11,1	12,9	16,4	15,9	9,2	10,2	4,2	6,5
. en % du PIB	23,2	23,0	23,8	23,7	24,0	25,0	25,5	26,5	27,1	26,2	25,9
. per capita	1 494	1 719	1 917	2 124	2 384	2 755	3 168	3 435	3 767	3 905	4 133

Source: CANSIM; Statistique Canada 13-213, 62-010, 91-201.
Ministère des Finances du Québec; États financiers du Québec, mars 1985, Budget 1985-1986, Énoncé de politiques budgétaires du gouvernement le 18 décembre 1985.

TABLEAU 2

INDICATEURS ÉCONOMIQUES DES PAYS DE L'OCDE

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 (1)
Ressources courantes (revenus) des administrations publiques, en pourcentage du PIB (2)											
. Total de l'OCDE	33,6	34,4	34,8	34,7	35,7	36,6	36,8	37,0	36,2	n.d.	n.d.
. OCDE Europe	39,7	41,1	41,7	41,7	41,9	42,8	43,6	44,5	44,7	n.d.	n.d.
. États-Unis	29,7	30,6	30,8	31,1	31,7	32,0	32,7	32,1	31,7	n.d.	n.d.
. Canada	36,9	36,3	36,5	36,2	36,1	36,7	38,7	39,6	39,0	n.d.	n.d.
Dépenses des administrations publiques, en pourcentage du PIB (3)											
. Total de l'OCDE	38,4	37,9	37,7	38,2	38,6	40,1	40,9	42,3	41,7	n.d.	n.d.
. OCDE Europe	44,3	44,4	44,7	45,5	45,5	46,5	48,9	49,9	49,5	n.d.	n.d.
. États-Unis	35,6	34,5	33,4	32,8	33,0	35,0	35,3	37,7	38,1	n.d.	n.d.
. Canada	40,8	39,4	40,3	40,8	39,3	40,9	41,8	46,0	46,8	n.d.	n.d.
Dépenses des administrations publiques du Québec, en pourcentage en PIB (4)											
. Total des administrations publiques	44,4	42,9	45,6	44,7	44,6	47,1	48,6	51,2	50,8	51,8	n.d.
. Gouvernement du Québec	22,4	22,3	25,5	23,9	24,6	26,2	26,1	27,2	26,6	26,8	n.d.

(1) Estimations et prévisions de l'OCDE.

(2) Les ressources courantes des administrations publiques consistent principalement en impôts directs et indirects et contributions des employés et employeurs à la sécurité sociale.

(3) Les emplois totaux des administrations publiques consistent principalement en consommation finale, intérêts, subventions et prestations de sécurité sociale (emplois courants) plus formation brute de capital. La consommation finale consiste en achats courants de biens et services pour l'administration publique, la défense nationale, les services de santé et l'enseignement, excluant les transferts.

(4) Dépenses des administrations fédérale, provinciale (Québec) locales (municipalités et commissions scolaires) et les hôpitaux excluant les transferts entre administrations.

Source: Perspectives économiques de l'OCDE, décembre 1985.
CANSIM: Statistique Canada 13-213.

TABLEAU 3

INVESTISSEMENTS DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Total des sociétés d'État											
. en millions de $ courants	1 245,1	1 862,3	2 380,6	2 646,1	2 906,1	2 719,7	2 813,0	2 926,8	2 584,7	2 301,2	2 110,5
. en millions de $ constants	861,9	1 215,9	1 446,9	1 473,6	1 475,1	1 242,1	1 149,9	1 098,0	948,3	824,8	729,4
. taux de croissance	-	49,6	27,8	11,2	9,8	-6,4	3,4	4,0	-11,7	-11,0	-8,3
. en % du PIB	3,1	4,0	4,7	4,7	4,6	3,9	3,5	3,5	2,9	2,4	2,0
. en % des investissements totaux	13,6	19,0	22,2	24,5	24,5	21,2	20,5	22,3	18,5	14,8	12,5
Hydro-Québec (1)											
. en millions de $ courants	1 087,9	1 267,7	1 942,1	2 563,3	2 797,7	2 576,2	2 627,3	2 524,4	2 202,8	1 790,4*	1 725,9*
. en millions de $ constants	773,4	812,1	1 173,0	1 437,1	1 426,4	1 176,8	819,6	907,0	813,3	696,7	735,7
. taux de croissance	-	16,5	53,2	32,0	9,1	-7,9	2,0	-3,9	-12,7	-18,7	-3,6
. en % du PIB	2,7	2,7	3,8	4,5	4,4	3,7	3,3	3,0	2,4	1,8	1,6
. en % des investissements totaux	11,9	12,9	18,1	23,7	23,6	20,1	19,1	19,3	15,8	11,5	10,2
Autres sociétés d'État (2)											
. en millions de $ courants	157,2	594,6	438,5	82,8	108,4	143,5	185,7	402,4	381,9	510,8	384,6
. en millions de $ constants	108,8	388,2	266,5	46,1	55,0	65,5	75,9	151,0	140,1	183,1	132,9
. taux de croissance	-	278,2	-26,3	-81,1	30,9	32,4	29,4	116,7	-5,1	33,8	-24,7
. en % du PIB	0,4	1,3	0,9	0,1	0,2	0,2	0,2	0,5	0,4	0,5	0,4
. en % des investissements totaux	1,7	6,1	4,1	0,8	0,9	1,1	1,4	3,1	2,7	3,3	2,3

* Ces données ont été revisées de façon substantielle depuis leur publication par Statistique Canada.

(1) Les montants excluent les subventions aux entreprises et aux consommateurs.

(2) Les investissements des sociétés d'État incluent la construction et les achats de machinerie à l'exclusion de toutes transactions financières.

Source: Investissements privés et publics au Québec, 1975-1977 à 1983-1985, compilation du Bureau de la Statistique du Québec à partir de l'enquête de mi-année de Statistique Canada.

TABLEAU 4

INVESTISSEMENTS DU SECTEUR PUBLIC

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

(en millions de $)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 (1)
Gouvernement (2)	n.d.	663	685	700	749	712	802	712	742	922	n.d.
Institutions d'enseignement (3)	n.d.	218	223	256	218	213	259	224	276	331	n.d.
Institutions de santé et de bien-être (3)	n.d.	157	136	83	124	157	166	148	165	110	n.d.
Hydro-Québec (4)	n.d.	1 267	1 950	2 588	2 818	2 592	2 668	2 546	2 248	1 681	n.d.
Autres sociétés d'État (5)	n.d.	1 303	656	429	356	386	374	342	369	314	n.d.
Organismes municipaux (6)	n.d.	718	888	828	823	845	961	902	953	1 121	n.d.
TOTAL	n.d.	4 326	4 538	4 884	5 088	4 905	5 230	4 874	4 753	4 479	n.d.

(1) Non disponible.

(2) Les investissements du gouvernement comprennent ses immobilisations ainsi que les subventions et prêts pour investissements à des agents économiques extérieurs au secteur public. Les investissements financiers envers d'autres composantes du secteur public sont donc exclus.
Sources: Livre des crédits et Comptes publics.

(3) Les investissements des commissions scolaires, des collèges et des universités ainsi que ceux des institutions de santé et de bien-être ne comprennent que les dépenses pour des nouvelles immobilisations telles que définies aux fins de la comptabilité économique.
Sources: Investissements publics au Québec par région administrative, B.S.Q.; Investissements privés et publics au Québec, B.S.Q.

(4) Source: Hydro-Québec: données revisées en janvier 1986 pour 1984-1985.

(5) Les investissements des sociétés d'État correspondent à l'accroissement des actifs à long terme. On exclut la Société québécoise d'assainissement des eaux dont les investissements sont compris au poste "organismes municipaux".
Sources: États financiers des sociétés d'État.

(6) Les investissements des municipalités, des communautés urbaines et régionale de même que des commissions et corporations de transport ne comprennent que les dépenses pour des nouvelles immobilisations telles que définies aux fins de la comptabilité économique.
Sources: Investissements publics au Québec par région administrative, B.S.Q.; Investissements privés et publics au Québec, B.S.Q.; estimations du ministère des Finances du Québec pour les années 1980 à 1985.

TABLEAU 5

ENTREPRISES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
DONNÉES FINANCIÈRES
AU 31 MARS 1984

(en milliers de dollars)

ENTREPRISES	AVOIR DU GOUVERNEMENT					DONNÉES FINANCIÈRES				
	Capital-actions (1)	Prêts et avances (2)	Placements du gouvernement (3 = 1 + 2)	Excédents (déf.) acc. (4)*	Avoir du gouvernement (5 = 3 + 4)	Actif total (6)*	Dettes à long terme (7)*	Revenu total (8)*	Bénéfice net (9)*	Emprunts garantis (10)
INDUSTRIELLES ET COMMERCIALES										
1. Hydro-Québec (31.12.83)	4 374 109	--	4 374 109	1 991 094	6 365 203	25 179 000	16 463 000	3 659 000	707 000	18 706 213
2. Loto-Québec	170	—	170	29 011	29 181	83 035	—	662 177	223 120	--
3. Raffinerie de sucre du Québec (RSQ)	27 000	—	27 000	(9 509)	17 491	81 473	40 235	40 174	(6 828)	--
4. Société des alcools du Québec (SAQ)	30 000	—	30 000	11 613	41 613	154 593	--	843 381	321 840	--
5. Sidbec (31.12.83)	582 000	33 957	615 957	(488 493)	127 464	630 134	419 426	403 623	(93 708)	348 350
6. Société générale de financement (SGF) (31.12.83)	222 934	15 000	237 934	45 792	283 726	1 031 047	351 960	852 892	5 321	--
7. Société nationale de l'amiante (SNA)	59 754	1 826	61 580	(26 951)	34 629	330 156	60 176	143 598	(11 310)	23 500
8. Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM)	99 000	--	99 000	49 261	148 261	265 658	80 651	79 884	(1 339)	--
9. Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP)	164 000	--	164 000	3 168	167 168	189 828	19 386	10 752	3 372	--
10. Société de rec. d'expl. et de dév. forestier (REXFOR)	58 750	18 680	77 430	9 464	86 894	119 900	22 143	85 228	(4 990)	--
11. Société québécoise des transports (SQT) (31.12.83)	35 000	--	35 000	(21 078)	13 922	113 036	57 338	21 898	(55 078)	--
12. Madelipêche (31.12.83)	3 307	—	3 307	(2 695)	612	9 394	1 130	4 165	(3 331)	--
13. Société de développement de la Baie James (SDBJ) (31.12.83)	60 000	—	60 000	(35 547)	24 453	35 256	365	2 269	(38 084)	7 800
14. Société des établissements de plein air du Québec (SÉPAQ)	--	--	--	—	—	--	--	--	--	--
15. Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires (SOQUIA)	46 400	300	46 700	1 450	48 150	51 126	--	4 124	59	--
TOTAL	5 762 124	69 763	5 831 187	1 556 580	7 388 767	28 273 636	17 505 810	6 813 165	1 046 044	19 087 863

* Pour l'année se terminant le plus près du 31 mars 1984.

Source : États financiers des sociétés et comptes publics 1983-1984, Volume I.

TABLEAU 6

ENTREPRISES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC
DONNÉES FINANCIÈRES
AU 31 MARS 1985

(en milliers de dollars)

ENTREPRISES	AVOIR DU GOUVERNEMENT					DONNÉES FINANCIÈRES				
	Capital-actions (1)	Prêts et avances (2)	Placements du gouvernement (3 = 1 + 2)	Excédents (déf.) acc. (4)*	Avoir du gouvernement (5 = 3 + 4)	Actif total (6)*	Dettes à long terme (7)*	Revenu total (8)*	Bénéfice net (9)*	Emprunts garantis (10)
INDUSTRIELLES ET COMMERCIALES										
1. Hydro-Québec (31.12.84)	4 374 109	--	4 374 109	2 136 541	6 510 650	27 129 000	18 326 000	4 173 000	301 000	19 873 434
2. Loto-Québec	170	--	170	41 930	42,100	90 545	--	741 102	252 919	--
3. Raffinerie de sucre du Québec (RSQ)	36 000	--	36 000	(20 839)	15 161	77 736	28 900	46 047	(11 331)	--
4. Société des alcools du Québec (SAQ)	30 000	--	30 000	68	30 068	171 779	--	882 911	340 455	--
5. Sidbec (31.12.84)	582 000	70 835	652 835	(836 209)	(183 374)	529 234	342 986	494 747	(445 716)(1)	578 883
6. Société générale de financement (SGF) (31.12.84)	274 434	15 000	289 434	64 985	354 419	1 159 874	362 030	779 297	20 177	30 074
7. Société nationale de l'amiante (SNA)	94 769	1 825	96 594	(136 506)	(39 912)	256 604	56 786	115 711	(109 565)(2)	23 500
8. Société québécoise d'exploration minière (SOQUEM)	110 600	--	110 600	41 992	152 592	271 860	72 283	80 612	(7 269)	--
9. Société québécoise d'initiatives pétrolières (SOQUIP)	203 900	--	203 900	10 750	214 650	436 735	178 102	30 065	7 582	--
10. Société de rec. d'expl. et de dév. forestier (REXFOR)	59 250	20 180	79 430	9 989	89 419	158 282	26 121	132 031	525	--
11. Société québécoise des transports (SQT) (31.12.84)	42 108	125	42 233	(35 524)	6 709	143 579	73 793	100 713	(6 460)	18 000
12. Madelipêche (31.12.84)	5 175	7 878	13 053	(3 511)	9 542	19 871	7 208	11 200	(815)	1 491
13. Société de développement de la Baie James (SDBJ) (31.12.84)	60 000	--	60 000	(59 280)	720	16 145	338	3 253	(23 733)	12 600
14. Société des établissements de plein air du Québec (SÉPAQ)	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
15. Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires (SOQUIA)	51 800	300	52 100	3 204	55 304	58 137	--	7 925	1 753	--
TOTAL :	**5 984 315**	**116 143**	**6 040 458**	**1 217 590**	**7 258 048**	**30 538 381**	**19 474 546**	**7 598 615**	**319 532**	**20 537 982**

* Pour l'année se terminant le plus près du 31 mars 1985.

(1) Incluant une perte extraordinaire de 343,3 M$ reliée à la fermeture de SNI.

(2) Incluant une provision de 75,6 M$ pour l'acquisition des actions de Mines SNA.

Source : États financiers des sociétés et comptes publics du gouvernement du Québec 1984-1985, Volume I.

ANNEXE 2

Sommaire des expériences britannique et canadienne de privatisation

Le thème de la privatisation fait maintenant partie du discours politique de la plupart des gouvernements industrialisés. Il s'agit d'un débat généralisé et ce, quelles que soient leurs orientations politiques. Cette situation de fait reflète une remise en question du rôle de l'État, ou du moins de son intervention, dans une économie de marché. Selon le contexte national, cette remise en question résultera dans des actions fort variées vis-à-vis des sociétés d'État. Au Royaume-Uni, le processus de privatisation porte essentiellement sur la dénationalisation de larges secteurs industriels. Aux États-Unis, où la présence de l'État dans l'économie est beaucoup moins importante, l'effort a porté sur un programme de déréglementation ayant comme objectif de favoriser la concurrence. Même en France socialiste, le dogme de la nationalisation, très vivant il y a à peine cinq ans, est peu à peu abandonné. Enfin, le gouvernement canadien a récemment amorcé un programme de privatisation des sociétés d'État.

L'EXPÉRIENCE BRITANNIQUE

Le contexte

La prolifération des sociétés d'État au Royaume-Uni est principalement le résultat d'un important programme de nationalisation entrepris après la Deuxième guerre mondiale. Les objectifs visés par la création de ces sociétés, souvent avec droit de monopole, étaient d'assurer une distribution plus équitable de la richesse et de promouvoir la prospérité générale du pays.

Il est généralement admis que les résultats escomptés du programme de nationalisation ne furent pas atteints. En 1979, les secteurs nationalisés employaient 1,5 millions de personnes et représentaient 10% du P.I.B. Depuis le début des années 70, le rendement

sur le capital investi était négligeable et les gains réalisés dans un secteur donné compensaient pour les pertes réalisées dans d'autres secteurs.

Le secteur nationalisé a fait l'objet de nombreuses critiques. Le coût de la main-d'oeuvre avait tendance à augmenter plus rapidement que dans le secteur privé, sans pour autant résulter en une augmentation correspondante de la productivité. Les prix pour les biens et services des industries nationalisées ont augmenté plus rapidement que l'indice général des prix à la consommation. Le niveau moyen de satisfaction du public pour les biens et services offerts par les sociétés d'État était faible. Il en résultait des produits de qualité médiocre et, dans certains cas l'indifférence des sociétés d'État à satisfaire les besoins des consommateurs, selon les normes généralement admises dans le secteur privé.

Ces résultats et constatations, dans le contexte d'une économie déprimée, ont alimenté un débat de fond sur le rôle et la justification des secteurs industriels nationalisés. En 1979, l'élection du gouvernement conservateur marque le début d'une réorientation radicale de la politique économique du pays. Depuis, le programme de privatisation des sociétés d'État est au coeur d'une stratégie d'ensemble ayant pour objectif la rationalisation économique du pays.

Les objectifs et la démarche

Les programmes de privatisation poursuivent généralement de multiples objectifs. Le premier objectif au Royaume-Uni était la restructuration de l'économie. Le Ministre responsable de la coordination du programme de privatisation justifie ainsi le processus engagé:

> "Privatisation is one of a range of policies whose aim is to reduce the size of the state-controlled sectors of the economy and to increase the proportion of assets owned privately. Reducing the size of the state sector helps to make our economy work better. That is because, in the state sector, resources tend to be used less efficiently largely since market disciplines are lacking."(1)

Il s'agit donc d'un retour au libre jeu des forces du marché et de la concurrence, visant ainsi une plus grande efficacité de l'économie en général.

Le deuxième objectif de ce programme est de promouvoir l'achat d'actions par le public. Le gouvernement espère ainsi promouvoir une culture entrepreneuriale ("entreprise culture").

Outre ces deux objectifs, soit dynamiser la structure de l'économie et promouvoir l'actionnariat, le gouvernement britannique n'était pas non plus indifférent aux revenus qu'il pourrait tirer de cette dénationalisation.

Au Royaume-Uni, la responsabilité première de la privatisation d'une société d'État en particulier revient au ministère de tutelle de la société. Cette approche décentralisée engendre certains problèmes, principalement dans l'application uniforme des politiques arrêtées. Pour résoudre ces problèmes, un plus grand effort de coordination fut accompli entre les différents ministères et départements responsables chapeautés par un ministre responsable de la coordination du programme de privatisation.

---

(1) Privatisation in the United Kingdom. Discours prononcé par monsieur John Moore MP, 18 juillet 1984.

Les premières sociétés d'État à être privatisées ont été celles dont la nature allait le mieux avec la conjoncture du moment.

Dans certains cas, le gouvernement s'est réservé un droit de véto ou un droit de regard ("Golden Share" ou "Special Rights Share") sur les opérations futures dans les sociétés privatisées. Ce mécanisme assurait la poursuite d'objectifs nationaux et le respect des conditions fixées par le gouvernement lors de la privatisation. Par exemple, ce droit a été utilisé lors de la privatisation de la société Amersham International, manufacturier de produits chimiques, afin d'empêcher qu'un actionnaire individuel ne détienne 15% ou plus des actions de la société. Le gouvernement a utilisé ce mécanisme dans la majorité des cas, dont récemment lors de la privatisation de British Telecom.

Les résultats

Le tableau de la page 67 montre chronologiquement les sociétés d'État privatisées durant la période 1979-1985 avec les produits de dispositions obtenus dans chaque cas.

Le mode de privatisation le plus fréquemment utilisé fut l'offre de vente d'actions au public. Cette méthode fut utilisée pour huit des quatorze compagnies énumérées ci-dessus. Le cas de British Technology Group est particulier, il s'agit d'une société créée dans le but de promouvoir et soutenir l'entreprise privée dans des secteurs de technologie avancée. La privatisation non encore complétée de ce holding financier a été accomplie principalement à la suite de ventes à des investisseurs de diverses institutions ou à des sociétés privées. Notons également que deux de ces émissions publiques ont été faites dans chacune des années 1981, 1982 et 1983, quatre l'ont été en 1984 et, enfin, deux

autres en 1985 (Le nombre d'émissions est supérieur à celui des sociétés puisque certaines privatisations en ont nécessité plus d'une).

SOCIÉTÉ DE LA COURONNE	SECTEURS D'ACTIVITES	PRODUIT DE DISPOSITION (millions de £)
British Aerospace	Aéronautique	389,0
Cable and Wireless	Télécommunication	1 045,0
Amersham International	Radio, produits chimiques	64,0
National Freight Co.	Transport routier	5,0
Britoil	Pétrole	1 052,0
Associated British Ports	Installations portuaires	97,0
International Aerodio	Communication	60,0
BR Hotels	Hôtels	51,0
Onshore Oil (Wytch Farm)	Pétrole	82,0
Enterprise Oil	Pétrole	380,0
Sealink	Traversier	66,0
Jaguar	Automobiles	297,0
British Telecom	Télécommunication	3 917,0
British Technology Group	Divers	n.a.

Source: Her Majesty's Treasury

Le succès le plus spectaculaire de ce mode de privatisation fut sans aucun doute l'émission au public de 50,7% des actions British Telecom au mois de novembre 1984. Le produit de disposition fut de 3 916 millions de £, soit la plus importante vente d'actions au public jamais réalisée à travers le monde. Les actions furent d'ailleurs vendues internationalement. Étant donné l'envergure de l'émission, une importante campagne de promotion avait été élaborée afin d'en assurer le succès. Après un an, comme société privatisée, le nombre des actionnnaires de British Telecom est de 1,7

millions. On estime à quelque 96% le nombre d'employés de cette société qui en sont devenus actionnaires. Le succès de cette émission s'explique en grande partie par l'expérience acquise au fil des privatisations passées et par l'effet d'entraînement positif résultant de la création d'un climat favorable parmi le public investisseur.

Lorsque le programme de privatisation sera complété, plus de 600 000 emplois auront été transférés au secteur privé. La contribution du P.I.B. des sociétés d'État passera de 10% à 6,5%. A date, le processus de privatisation des sociétés d'État a rapporté 7 milliards de £ au Trésor britannique.

En somme, les résultats préliminaires du programme de privatisation britannique sont très positifs et montrent le redressement spectaculaire de certaines sociétés privatisées (exemple: National Freight Co.). Le gouvernement a coupé la dépendance qu'avaient développée plusieurs sociétés vis-à-vis du Trésor public.

L'économie britannique est encore confrontée à de nombreux problèmes. Mais il est généralement admis que son secteur privé a été renforcé significativement par l'addition de ces sociétés d'État maintenant privatisées.

L'EXPÉRIENCE CANADIENNE

Le contexte

Les sociétés d'État canadiennes se sont développées dans un contexte différent de celui des sociétés nationales britanniques. Les facteurs structurels propres du marché canadien, tels que la

faible population, la grandeur du pays, l'insuffisance de capitaux, la proximité du géant américain, ont justifié la création de sociétés d'État comme instruments de développement économique. Par opposition à la situation britannique, la qualité de biens et services fournis par les sociétés d'État canadiennes se compare avantageusement à ce que peut offrir le secteur privé. On ne retrouve donc pas au Canada le sentiment généralisé d'insatisfaction envers les sociétés d'État.

Les objectifs et la démarche

La privatisation des sociétés d'État était un des éléments importants du programme économique du nouveau gouvernement conservateur élu en septembre 1984. Ce fut le ministre de l'Expansion industrielle et régionale, monsieur Sinclair Stevens, qui annonça, au mois d'octobre 1984, l'intention du nouveau gouvernement de vendre les sociétés d'État détenues par la C.D.I.C. (Corporation de développement de l'industrie canadienne). L'annonce déclencha un intérêt marqué pour cette politique.

Au moment de la création de la C.D.I.C., en 1983, on parlait déjà de privatisation au gouvernement fédéral. On retrouvait, sous cette société de portefeuille, la plupart des entreprises industrielles suceptibles d'être privatisées. À l'hiver 1984-1985, le gouvernement conservateur constituait un Secrétariat à la privatisation, sous l'autorité d'un comité de ministres seniors. Dirigé par le Président du Conseil du trésor, ce comité est responsable de coordonner l'ensemble de l'exercice de privatisation.

Le Secrétariat à la privatisation est un service de coordination et de conseil, formé d'une dizaine de professionnels. Le Secrétariat n'est pas directement responsable de la privatisation, la

responsabilité étant confiée aux ministres tuteurs. Le Secrétariat joue un rôle-conseil et ses responsabilités directes dans tout le processus sont limitées.

La C.D.I.C. est l'autre organisme le plus souvent associé à la privatisation, étant le véhicule de privatisation du Ministre de l'Expansion industrielle et régionale, le plus important des ministres tuteurs à plusieurs égards. La C.D.I.C. est constituée comme un holding. On n'y retrouve qu'une équipe restreinte de permanents (quatre personnes). Elle est responsable des principales sociétés industrielles appartenant au gouvernement fédéral: Canadair, De Havilland, Téléglobe, C.D.C., Eldorado Nuclear, etc.

La C.D.I.C. s'est résolument engagée dans l'exercice de privatisation dès la nomination de son nouveau président à l'automne 1984. Elle utilise principalement des consultants externes au gouvernement et fonctionne d'une façon relativement indépendante du Secrétariat. Le Président se rapporte au Ministre de l'Expansion industrielle et régionale et aux hauts fonctionnaires de ce ministère. À l'encontre du Secrétariat, elle a des responsabilités directes de privatisation en tant qu'organisme tuteur.

Les résultats

L'objectif initial du gouvernement fédéral était de vendre, à l'intérieur d'une période de douze mois, l'ensemble du portefeuille de la C.D.I.C., et ce à un seul acheteur. L'envergure de la transaction envisagée ainsi que les contraintes fixées incita le gouvernement à vendre séparément chaque société.

La première société privatisée fut Northern Transportation Co., société de transport aérien desservant le Grand Nord canadien. Puis ce fut Les Arsenaux canadiens, société vendue à S.N.C. de Montréal à travers un processus de soumissions publiques. Ensuite, le gouvernement annonça une entente pour vendre De Havilland à Boeing, le géant américain de l'Aérospatiale. Enfin, en avril 1985, la C.D.I.C. réduisait sa participation dans la Corporation de développement du Canada de 47% à 12%.

L'exercice de privatisation entrepris par le gouvernement canadien démontra clairement qu'il s'agit d'un exercice plus complexe qu'il en paraît à prime abord. Dans le cas de Northern Transportation Co., le processus de privatisation dura plus de deux ans. Ce délai fut causé entre autres par les conditions de vente imposées par le gouvernement. Les acquéreurs de la société devaient garantir la présence de représentants autochtones au sein de la direction. Cette exigence a nécessité deux appels d'offres. L'exercice se termina finalement par l'acquisition de la société par des groupes autochtones.

Les difficultés reliées à la vente de Téléglobe Canada démontrent également la nécessité d'inscrire l'exercice de privatisation à l'intérieur d'un cadre cohérent d'actions. La C.D.I.C. a déjà procédé à trois appels d'offres dans ce dossier.